東日本大震災における「応急住家」の供給実態と「みなし仮設」の課題

研究員 多田忠義

1 はじめに

東日本大震災では、地震及び津波によって約13万棟の住家が全壊し、2012年5月10日現在34万1,235人が避難生活を余儀なくされている(復興庁とりまとめ)。12年度に入り、各地で移転・復興計画が相次いで発表される一方で、被災者はようやく二次避難を終えたというのが実感ではなからうか。住家の復旧・復興実態を把握する上で住宅着工戸数を分析する意義は十分あると考えるが、移転計画が完成した地域は一部であり、災害公営住宅の建設は足踏みするなど、被災者が生活再建を実現する上で住宅を再建するか災害公営住宅に入居するか見通せないのが実態である。むしろ、現在被災者が置かれている二次避難の環境を、地域ごとの特徴を踏まえて把握することが、被災者の生活再建を見通す上で重要だと考える。

そこで本稿では、被災者の生活拠点である「応急住家」に焦点を当て、「みなし仮設」が果たした役割と直面している課題を明らかにし、被災地における住宅再建を見通す視点を提供したい。^(注1)

2 応急住家の供給実態

住家被害が広域で、かつ大規模であったため、応急仮設住宅の建設用地の選定に時間を要する地域が多かったほか、地震直後に発生した燃料不足等による資材輸送の途絶、地震・津波によって仮設住宅の資材製造工場が被災する^(注2)など、応急仮設住宅建設は多くの困難に直面した。しかし、災害救助法等の弾力的な運用などにより、応急仮設住宅、公務員宿舍や公営住宅に加え、みなし仮設が提供された。特に、みなし仮設の提供制度を変更したことで、それらを多くの被災者が利用することになり、結果的に当初7万戸程度必要と見込まれていた^(注4)応急仮設住宅は、約5.3万戸の設置で済んだ。

第1表は、応急住家の提供内訳を県別にまとめたものである。岩手県では、民間賃貸住宅の供給が内陸部に比べて少ない沿岸部に被災が集中したため、応急仮設住宅のニーズは他地域に比べ高くなったと考えられる。

宮城県では、主要な民間賃貸住宅供給地である仙台市、石巻市が被災地域であったため、被害を免れた民間賃貸住宅や公営住宅等に入居を希望する被災者や生活再建を目指して福島県から避難する被災者・避難者が入居している^(注3)とみられる。一方、気仙沼市、南三陸町、女川町や石巻市などでは住家そのものが津波により流失したため、応急仮設住宅を建設する必要

第1表 応急仮設住宅完成戸数およびみなし仮設等の入居決定戸数

(単位 件、戸、%)

		岩手県	宮城県	福島県	その他	総計
種類 応急 住家 の	①みなし仮設入居件数	3,598	26,050	25,349	13,148	68,145
	②応急仮設住宅完成戸数	13,984	22,095	16,464	315	52,858
	③UR賃貸入居決定戸数	-	48	-	916	964
	④公営住宅等入居決定戸数	167	989	424	7,111	8,691
みなし仮設の割合		20.3	53.0	60.0	61.2	52.2

資料 ①復興庁(2012年5月22日現在)、②～④国土交通省住宅局(②同年6月1日現在、③④同年5月7日現在)

(注) みなし仮設の割合=①/(①+②+③+④)×100。

もあった。

福島県では、主要な民間賃貸住宅供給地である郡山市、いわき市、福島市の被害が小さかったため、みなし仮設に入居する被災者が多い。また、原発事故に伴う避難では、コミュニティを維持する目的で、集落単位で応急仮設住宅に入居するケースがみられる。

3 「みなし仮設」の果たした役割と課題

前掲34万1,235人中32万3,943人^(注5)が今なお、こういった応急住家等で生活を送っており、東日本大震災の被災者支援策として、みなし仮設の存在は被災者の生活再建に大きく貢献したといえる。特に、既存の民間賃貸住宅に居住することで、就業機会までのアクセスが良い点、生活インフラ等を追加整備する必要がほぼない点が被災者に評価された。

一方、みなし仮設が利用されることによ

て明らかになった問題点もある。一つは、みなし仮設の制度が、どの地域でも運用できるとは限らないことである。上記で見た通り、必ずしも被災地近傍に提供可能な民間賃貸住宅が存在するとは限らないからだ。それゆえ、少なくとも市町村や県のレベルで、自地域で供給可能な応急住家の実態を事前に把握し、非常時に柔軟に対応できるような制度を整えるべきであろう。例えばS産業(株)(岩手県住田町)が地震直後に地元木材を用いて建設した^(注6)仮設住宅のように、地域の資源や関係団体を活用・連携することで、迅速に応急住家を提供できると考える。

もう一つは、被災者が分散することによって、彼らが必要とする情報や行政支援を受けにくくなる点である。応急仮設住宅は被災者が集住するため情報の伝達・共有は容易だが、みなし仮設では困難となる。みなし仮設に入居する方々にできるだけ負担をかけない情報伝達・共有の方策を考えるべきであろう。

4 生活再建と住宅建設に向けて

みなし仮設の入居・転居をめぐる、多くのトラブルが発生していると報道各社は伝えているが、みなし仮設の制度そのものが「仮設」であったことに起因すると考えられる。現在、特例措置^(注7)により1年の期限延長が認められ、最大3年の入居が可能となったものの、がれき処理の遅延、住宅再建の土地や災害公営住宅建設の目途が立たないことなどが、被災者を更なる期間応急住家に押しとどめてしまいかねない。それゆえ、被災者の将来を見据えつつ、現状の応急住家供給に関する課題^(注8)を検証し、地域の実態に柔軟に対応できる制度が設計されることを期待したい。

(ただ ただよし)

(注1)本稿では、応急仮設住宅、民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅(「みなし仮設」、被災者向け公営住宅をまとめて「応急住家」と呼ぶ。

(注2)例えば、11年3月23日付毎日新聞朝刊3頁

(注3)厚生労働省社会・援護局長通知「平成23年4月30日社援発第430001号」

(注4)国土交通省「東日本大震災における応急仮設住宅関係の対応経過」(12年6月11日確認)

<http://www.mlit.go.jp/common/000170076.pdf>

(注5)12年5月10日現在(復興庁)。全避難者数のうち、応急住家、病院等の施設に避難する人数。

(注6)例えば、高見真二(2011)「東日本大震災における応急仮設住宅の建設について」『建設マネジメント技術』7-11。

(注7)厚生労働省12年4月17日プレスリリース「応急仮設住宅入居者への支援の拡充等について」(12年6月19日確認)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000028bmx.html>

(注8)阪神・淡路大震災を踏まえつつ、今次の震災における応急住家供給と被災者支援に関する論考として、例えば、宇南山卓(2012)「応急仮設住宅の建設と被災者の支援：阪神・淡路大震災のケースを中心に」『RIETI Discussion Paper』12-J-011が挙げられる。